

---

# A CONSTITUIÇÃO INACABADA: A ÂNSIA PERMANENTE PELA REFORMA DA CARTA DE 1988

---

*Dario Alberto de Andrade Filho\**

## 1. Introdução

A Constituição Americana, a primeira carta constitucional moderna, já previa a possibilidade de alteração de seu texto por meio de emendas ao texto original. Foram imaginadas duas formas, sendo que a única utilizada até o presente foi aquela em que há a aprovação pela maioria de dois terços em cada uma das Casas do Congresso e, posteriormente, por três quartos dos Estados da União.

Além disso, poucos anos depois de promulgação, surgiu outra possibilidade que também pode ser entendida como modificação do texto constitucional. Dessa vez sem a necessidade de participação do Congresso. A partir do caso *Marbury vs. Madison*, a própria Suprema Corte estabeleceu, além do exame da constitucionalidade de uma legislação, a possibilidade de alterar-se a forma como o texto constitucional é interpretado, o que, na prática, acaba por funcionar como uma maneira de se alterar a Constituição sem a necessidade de demorados processos de negociação política.

Todas as constituições que a seguiram previram alguma forma de alteração de seu texto constitucional. Isso não foi diferente no caso da Constituição brasileira aprovada em 5 de outubro de 1988.

A doutrina jurídica considera a Constituição de 1988 como sendo rígida, ou seja, alterável apenas mediante um procedimento especial, diferente daquele necessário para a aprovação de leis ordinárias.

Se, do ponto de vista jurídico, há a qualificação da Constituição de 1988 como rígida, não é exagero afirmar que o texto de 1988, politicamente, está em constante processo de reforma. Daí, acreditamos não ser exagero afirmar que a Constituição Brasileira é um texto inacabado.

---

\* **DARIO ALBERTO DE ANDRADE FILHO** é Mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

A Constituição aprovada em 5 de outubro de 1988 chegou aos seus vinte anos de existência com cinquenta e seis emendas, além das seis emendas de revisão promulgadas em 1994. Isso totalizou sessenta e duas mudanças no texto constitucional ou uma média de 3,1 emendas por ano. Com frequência esse fato é motivo para crítica sobre os possíveis problemas do texto constitucional, sobre seu excessivo detalhismo ou sobre os seus defeitos congênitos.

De qualquer maneira, em relação ao seu texto final, a Constituição foi um ajuste provisório entre as diversas forças políticas em disputa no pós-regime militar. Na medida em que nenhuma dessas forças teve capacidade de impor uma maioria, o próprio processo constitucional acabou por alcançar um acordo provisório. Isso implicou na abrangência do texto constitucional sobre temas que não se refeririam exclusivamente à matéria constitucional, além de grande quantidade de matérias que dependeriam de regulação posterior e a constante mudança do texto em razão das necessidades políticas do momento.

Na retórica contra o texto de 1988 pode-se sugerir a existência de duas grandes tendências. A primeira, para seguir o modelo de Albert O. Hirschman, em seu *A retórica da intransigência*, funda-se nas ideias de perversidade, futilidade ou ameaça. A perversidade, nas palavras de Hirschman (1992, p 18-9), é

frequentemente invocada como o efeito contra-intuitivo, contraproducente ou, mais diretamente, perverso de alguma política pública “progressista” ou “bem-intencionada”. As tentativas de alcançar a liberdade farão a sociedade afundar na escravidão, a busca da democracia produzirá a oligarquia e a tirania e os programas de bem-estar social criarão mais, em vez de menos, pobreza. *Todos os tiros saem pela culatra.*

A futilidade é, nas palavras de Hirschman (1992, p. 43), o argumento de que

a tentativa de mudança é abortiva, que de um modo ou de outro qualquer suposta mudança é, foi ou será, em grande medida de fachada, cosmética, e portanto ilusória, pois as estruturas “profundas” da sociedade permanecerão intactas.

A ameaça (HIRSCHMAN, 1992, p. 73), por sua vez, é

uma terceira forma mais afim ao senso comum e mais moderada de argumentar contra uma mudança que, devido à tendência predominante na opinião pública, ninguém se atreve a atacar de frente (...). Essa terceira forma assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou consequências inaceitáveis de um ou outro tipo.

Além disso, no chamado “campo progressista”, no espectro oposto ao conservadorismo, pode-se falar da utilização frequente do argumento da insuficiência, ou seja, a constituição não teria sido “progressista” o bastante para produzir mudanças no tecido social brasileiro.

A resistência ou resistências à Constituição de 1988 não surgiram evidentemente com a promulgação do texto. Neste trabalho entende-se a ansiedade em reformar o texto constitucional como um processo que tem origem ainda no início da década de 1970, quando

veio à tona no cenário político brasileiro a ideia de Constituição que viesse a substituir aquela promulgada em 1967.

Assim, busca-se retomar as origens da Constituição de 1988, a forma como se deu o seu processo legislativo e, diante do acordo provisório que foi o texto final de outubro de 1988, a existência de permanente retórica reformista na agenda política brasileira nas duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988.

Marcus André Melo (2002, p. 48), ao tratar das tentativas de reforma tributária, observa que

[a]pós a promulgação da Constituição de 1988, setores das elites políticas e burocráticas se mobilizaram em torno de duas ideias-força relacionadas, mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e a da necessidade de reformas pró-mercado. A discussão acerca da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público em torno das reformas recentes. Mas que isso: ela se tornou um princípio ordenador do campo político.

E continua o mesmo autor (2002, p. 50):

Essa contra-agenda está ancorada na ideia de ingovernabilidade fiscal, patologias fiscais associadas aos excessos descentralizatórios (endividamento dos estados, guerra fiscal etc.) e colapso fiscal da União. Além disso, a nova agenda centra-se também nos requisitos de redução da carga fiscal global – e redução dos “55 impostos do país” – e sobretudo do “Custo Brasil”. Esta expressão passa a compor o repertório intelectual da nova agenda...

Assim, este trabalho analisará três momentos. O primeiro, anterior mesmo à própria Constituição, diz respeito ao temor de que uma nova Carta abalaria o quadro institucional brasileiro.

O segundo momento se dá durante a própria Assembleia Nacional Constituinte, quando há reviravoltas e temores quanto aos rumos que seriam tomados pelo texto constitucional.

O terceiro momento, por fim, se estende desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, e diz respeito à insatisfação quanto ao texto resultante da Assembleia Nacional Constituinte e o repetido medo de que a Carta de 1988 tenha trazido mais problemas do que soluções.

Em relação aos argumentos apresentados contra a Constituição, é importante observar que eles se alteram de acordo com o momento. Antes e durante o processo de elaboração da Constituição, concentram-se as espécies de argumentos sugeridos por Hirschman ou ainda aquele de que a Constituição é inútil porque não é avançada o suficiente. Nos momentos imediatamente anteriores à promulgação, em outubro de 1988, e depois, a linha de argumento principal é a de que a Constituição atrapalha porque foi excessivamente detalhista, dirigente ou casuísta.

Como resultado, o país, para fazer uso de um termo corrente nos tempos da Constituinte, é ingovernável com a Carta em vigor.

A seguir, verificaremos as reações à Carta de 1988 nos três momentos citados acima.

## 2. O caminho até a Constituinte

As discussões sobre a necessidade de uma nova Constituição remontam ao final dos anos 70. Em abril de 1977, a Ordem dos Advogados do Brasil lançou a ideia de uma Assembleia Nacional Constituinte. Momento marcante a favor da bandeira de uma nova Constituição foi *A Carta aos Brasileiros*, de 8 de agosto de 1977. No ano seguinte e posteriormente, em maio de 1980, a OAB reafirmava a Constituinte como ponto necessário para a redemocratização do país.

Na primeira metade da década de 1980, a ideia de uma Constituinte tornou-se consenso e parte do *Compromisso com a Nação*, documento firmado em 7 de agosto de 1984 entre as principais lideranças da Aliança Democrática – grupo político que apoiou Tancredo Neves na eleição presidencial de 1985 – e que se comprometia com a “Convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituição” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 802).

Ainda em 1985, José Sarney cumpriu os termos do *Compromisso com a Nação*:

Sarney enviou ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Dessa iniciativa resultou a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.

O ato convocatório (...) dispunha nos três primeiros artigos de emenda ao texto constitucional que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniram, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. O presidente do Supremo Tribunal Federal instalaria a Assembleia, dirigindo a sessão de eleição de seu presidente. (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 453).

Houve desde logo grandes expectativas a respeito da Constituição. As discussões que precederam à Assembleia Constituinte foram tomadas, no entanto, pelo temor de que ela ou fosse longe demais ou, então, não fosse a lugar nenhum.

Afonso Arinos de Melo Franco (1985, p. 18), que fora convidado pelo presidente José Sarney para elaborar um anteprojeto de Constituição, alertou, em entrevista concedida em 1985, sobre alguns dos limites da Constituição. Afirmou ele que

[h]á um certo mito em torno da Constituição (...) importa que isso seja mantido como forma de atenção popular à Assembleia Nacional Constituinte. O que há é que a Assembleia não pode fazer isso. Nenhum documento, em nenhum país do mundo, conteve todas as aspirações nacionais. Isso não existe e nem existiu em nenhum país. A Constituição é uma suma de preceitos relativos à estrutura do Estado, e uma suma de

preceitos relativos aos deveres do Estado para com a sociedade. Mas não trata de todas as questões. Então, seria uma enciclopédia, e não uma Constituição.

Antonio Ermírio de Moraes (1985, p. 29-30) advertia, nesse mesmo ano de 1985:

Acho que o ideal seria eleger uma Assembleia Nacional Constituinte especificamente com a finalidade de redigir a Constituição, sem ter as obrigações do Congresso Nacional. Os atuais senadores e deputados estão cheios de vícios, têm suas ligações lá dentro, e eu, você, todos os brasileiros sabemos que os congressistas de hoje têm todas as facilidades para se tornarem os congressistas de amanhã...

Célio Borja (1985, p. 50), jurista que então era assessor especial do Presidente José Sarney, tinha temores quanto aos resultados da Constituinte. Segundo ele: “Eu temo essa perspectiva [medidas demagógicas]. O país está apenas começando a experimentar a sensação de liberdade, mas, pelo que vejo, não sabe bem o que significa essa liberdade. Um comportamento agressivo em termos de exigências pode realmente comprometer a democracia”.

Fernando Henrique Cardoso (1985, p. 67), então senador, afirmou, por sua vez, que:

(...) sou a favor de que a Constituição seja breve, enxuta, não seja casuística. Também não deve necessitar de leis ordinárias para ter seus dispositivos aplicados. Como as emendas dos direitos individuais da Constituição americana, os nossos direitos devem ser garantidos por dispositivos auto-aplicáveis da Constituição, sem necessidade de leis ordinárias para torná-los úteis na prática. Esses dispositivos só podem ser limitados pelo Supremo Tribunal Federal. Por isso, acredito na eficácia de uma Constituição no Brasil, se, à margem, for feita uma reforma do Poder Judiciário. O certo é que, sem *enforcement institutions*, ela vira letra morta, inevitavelmente. E a grande instituição para servir de calado à Constituição é o STF, que, no Brasil, precisa urgentemente deixar de ser um órgão submetido a interesses políticos.

Dom Hélder Câmara (1985, p. 79), outro chamado a se pronunciar, afirmou que:

Não podemos perder (...) esta oportunidade histórica de garantir, através da própria Constituição, valores e conquistas que não são apenas aspirações de cristãos, mas de todos os homens de boa vontade. Temos de garantir para a Constituinte a prevalência do trabalho sobre o capital, do ser sobre o ter, do homem sobre o dinheiro e o lucro.

Luiz Inácio Lula da Silva (1985, p. 93) era bastante cético quanto aos rumos da Assembleia Nacional Constituinte:

Quando o Presidente da República [José Sarney] estabelece prioridade para um Congresso com função constituinte em vez de uma Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana, com funções específicas de elaborar a Constituição e pensar em sua regulamentação na prática, José Sarney está apenas demonstrando querer que a Constituição seja elaborada para dar sustentação à visão de organização da sociedade que tem as elites que controlam o esquema político de seu Governo. Todo mundo sabe que este Governo tem maioria no Congresso Nacional. E no Brasil não é segredo para ninguém que deputados e senadores têm muito mais facilidades para se elegerem do que um homem comum sem mandato teria para entrar no clube. E o que é que a gente pode esperar de um Congresso que é o mais reacionário da história da República Brasileira, hein?

E continuou (SILVA, 1985, p. 94):

Que regime democrático é este se só quem pode participar é a elite? No Brasil a elite conduz o projeto político, redige o programa econômico, decide sobre a reforma agrária, prepara a Constituição. (...) Devemos perder a ilusão de que com um belo jogo de palavras bem intencionadas, uma Constituição possa fazer baixar do céu uma democracia para o Brasil.

### 3. A Constituinte do fim do mundo

A Constituinte funcionou a partir de oito grandes comissões temáticas, divididas cada uma em três subcomissões. Do trabalho realizado por cada um desses grupos, foi produzido um relatório que foi encaminhado em 25 de maio de 1987 para a Comissão de Sistematização, cujo relator foi Bernardo Cabral. A respeito dessa primeira versão, Cabral declarou que:

Reitero afirmação que fiz, quando do oferecimento do anteprojeto: as regras regimentais, que balizam minha ação, cercearam a liberdade de iniciativa do relator. Tal como a grande maioria dos senhores constituintes, também detectei, no anteprojeto, a par das virtudes e inovações elogiáveis, inconsistências, superfetações, desvios e, acima de tudo, ausência de um fio condutor filosófico (CABRAL, Bernardo *apud* BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 459).

Além disso, a tensão entre o Executivo e a Constituinte esteve presente durante toda a Assembleia. Em 26 de fevereiro de 1988, o presidente José Sarney, no programa *Conversa ao Pé do Rádio*, alertava contra a minoria radical, que “(...) coage o Congresso, o plenário da Casa, insulta o presidente da Constituinte, numa obra deletéria, contrária as instituições” e, ainda, “os trabalhos da Constituinte são substituídos por ataques pessoais e políticos, com a única finalidade de imobilizar o governo e levá-lo a situações que no passado atingiram outros presidentes.” (SARNEY, José *apud* BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 902-3).

O momento mais tenso foi às vésperas da votação em primeiro turno em plenário, quando o Presidente da República, José Sarney falou em cadeia nacional de rádio e televisão no dia 28 de julho de 1988.

Sarney afirmou em seu pronunciamento que

[o] projeto está, agora, liberto das pressões e das circunstâncias: pode ser repensado e pode ser aprimorado. Este pensamento também é de todos os constituintes, pois eles apresentaram 1.800 emendas, o que mostra que não estão satisfeitos com a redação atual do projeto. A segunda votação, portanto, não é uma votação homologatória. É para rever, melhorar, e meu desejo é que esse trabalho seja concluído o mais rapidamente possível.

(...)

Restam, entretanto, algumas perplexidades, com o término dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Primeiro: há o receio de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversos à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. Segundo: que outros dispositivos possam transformar o Brasil, um país novo, que precisa de trabalho, em uma máquina emperrada e em retrocesso. E que o povo, em vez de enriquecer, venha a empobrecer; e possa regredir, em vez de progredir.

Em suma: os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável. (SARNEY, José *apud* BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 911-2)

No dia seguinte, Ulysses Guimarães respondeu às críticas do presidente da República em cadeia de rádio e televisão. Repliou às afirmações e discursou em favor do processo constituinte:

(...) esta será a Constituição cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros (...). Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição de 1988. Viva a vida que ela vai defender e semear. (GUIMARÃES, Ulysses *apud* BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 466).

A oposição final à Carta de 1988 se deu por parte da bancada do Partido dos Trabalhadores, que votou *não* ao texto final da Constituição. “O PT considerou o texto ‘elitista e conservador’ no conjunto” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 468).

Em relação ao Partido dos Trabalhadores, é interessante observar que essa oposição ao texto aprovado da Constituição era vista como contrária às diretrizes do partido. Em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 6 de julho de 2008, o cientista político Leôncio Martins Rodrigues recorda que o Partido dos Trabalhadores era contrário à própria essência da Constituição na medida em que defendia alterações profundas na sociedade de então:

O PT, como partido que almeja o socialismo, é por natureza um partido contrário à ordem burguesa, sustentáculo do capitalismo. Disso decorre que o PT rejeita a Constituição burguesa que vier a ser promulgada (...); por extensão, o PT rejeita a imensa maioria das leis que constituem a inconstitucionalidade que emana da ordem burguesa capitalista, ordem que o partido justamente procura destruir e, no seu lugar, construir uma sociedade socialista.

#### **4. A Constituição de 1988 atrapalha o País**

Escrevendo em 1991, Paulo Bonavides e Paes de Andrade (p. 492) afirmavam que:

As mesmas forças e os mesmos argumentos que combateram a Constituinte se arregimentaram com igual ímpeto e passionalismo contra a Constituição de 5 de outubro desde a data de sua promulgação. Tanto na esfera ideológica como no vasto campo dos interesses contrariados, o texto constitucional tem esbarrado em poderosos desafetos.

Dentre os críticos de primeira hora, citavam à esquerda Luís Carlos Prestes, que qualificara “a Carta de 1988 é a mais reacionária das nossas Constituições” (PRESTES, Luís Carlos *apud* BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 468), e o Partido dos Trabalhadores.

À direita incomodava – segundo esses autores – “o descompasso entre a ordem social, que avançou, e a ordem econômica, que ofereceu recuos” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 468).

Segundo esses autores, a imprensa tampouco se mostrou simpática à Constituição:

Na imprensa o pessimismo conservador se traduziu também num órgão liberal, a *Folha de S. Paulo*, cujos editorialistas, escrevendo em 30 de agosto de 1988 sobre o “Elogio do atraso”, lastimaram a discriminação em favor das “empresas brasileiras de capital nacional” e ponderaram que “chegava a ter um aspecto tragicômico o fato de que a proteção cartorialista a determinados tipos de empresa nacional, incapazes de enfrentar a concorrência externa, fosse defendida pelas forças de esquerda no Congresso constituinte.” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 493).

Essas posições contrárias à Constituição de 1988 não foram exclusivas do momento do debate na Assembleia Constituinte ou no período imediatamente posterior. Nos anos seguintes, a ideia de se reformar o texto constitucional passou a estar presente no debate político nacional de maneira constante, especialmente em relação às questões econômicas.

As duas décadas seguintes à Carta de 1988 viram uma continuada produção intelectual a respeito dos defeitos da Constituição. De forma geral, a crítica partia do princípio da excessiva onerosidade do Estado, o excesso de direitos concedidos, a intervenção exacerbada sobre a economia e a criação de artigos programáticos irrealizáveis.

Se em um primeiro momento as críticas eram um tanto desorganizadas, como aquela do então presidente José Sarney ainda durante o processo constituinte, elas foram se sofisticando e adquirindo consistência intelectual.

Em 1990, foi publicada a obra *Constituição de 1988: o avanço do retrocesso*, coordenada por Paulo Mercadante. Em um momento de grave crise nacional, em que um cenário de estagflação rondava a economia nacional, os textos do livro pugnavam profunda revisão na Carta então recém-aprovada. O tom geral do livro era o de que a Constituição representou um avanço no campo dos direitos individuais e sociais, mas apresentou graves problemas no campo econômico, que precisariam em algum momento serem resolvidos.

Antes da revisão constitucional de 1993, foi publicado o livro *As constituições brasileiras: análise histórica e propostas de mudanças*, conjunto de ensaios de diversos autores. No capítulo “A Constituição de 1988”, o jurista Celso Ribeiro Bastos (1993, p 85-6) fez balanço bastante ácido do texto de 1988:

É na Constituição de 1988 que vamos sentir falta dessa abertura ao mundo, que tem sido uma constante em nosso Direito Constitucional. Se os constituintes tivessem procurado se abeberar nos ventos que então sopravam, teriam visto que as técnicas socializantes de produção e as formas estatizantes de organização na sociedade estavam em profundo processo de esboroamento. Embora o seu símbolo máximo (a queda do Muro de Berlim) ainda não tivesse ocorrido, os sinais dessa deterioração crescente do processo político, inviabilizado pelo malogro econômico do império soviético, já eram perceptíveis.

Não se entende por que a nossa Constituição seja tão apegada aos nacionalismos, estatismos e intervencionismo, ao planejamento, à burocracia, à previdência, quando, na verdade, o mundo estava a descobrir as vantagens da livre iniciativa, da internacionalização dos mercados, do enxugamento do Estado, das técnicas privadas de

produção, da ductibilidade da máquina estatal, que não pode se transformar num peso para a sociedade. De tal sorte que nosso texto transformou-se num grito de desespero de certos interesses, em fase aguda de deterioração, quase moribundos, que foram procurar na Constituição uma revitalização.

Assim é que se passou a estabilizar mais servidores, passou-se a repudiar o capital estrangeiro e a discriminá-lo em face do nacional, a criarem-se reservas de mercados, em tudo tratando o estrangeiro como inimigo, quando a humanidade concebe-o como parceiro (...).

A concepção de interesse nacional, encampada na Constituição, tornou nosso texto o mais arcaico possível, em que se aspira a manter centros de interesses amparados pelos privilégios do Estado, que passem a dominar algum grupo de empresas detentoras de monopólios.

Nos demais textos desse livro, são abordadas questões pontuais, como a reforma política, a falta de representatividade do Congresso, a disputa entre Estado e Iniciativa Privada, a reforma tributária, a reforma da previdência social ou a necessidade de reforma das relações de trabalho, temas que permanecem na pauta política brasileira, quinze anos depois. Nos textos está presente a tônica de que a Constituinte de 1987-88 produziu uma Constituição falhada. Ao tratar de educação, José Goldemberg e Eunice R. Durham (1993, p. 167) iniciam afirmando que:

A Constituição de 1988 representou, em relação às anteriores, um inegável avanço em termos de direitos políticos e sociais. Mas, elaborada num período de euforia democrática, durante o qual se viveu a ilusão de que uma sociedade ideal poderia ser criada através do simples mecanismo de inscrever na Carta Magna tudo que parecia justo e desejável, apresenta um marcado caráter utópico. Uma pequena dose de utopia é necessária, pois aponta objetivos que se espera atingir. Mas o excesso dela cria expectativas irrealizáveis que só podem redundar em frustrações generalizadas.

A Revisão Constitucional de 1993 se viu atropelada por questões externas. Existem pelo menos duas explicações para o fracasso da Revisão de 1993.

A primeira seria a concomitância com a CPI do Orçamento, que teria ocupado espaço na agenda política do momento. O deputado José Genoíno (*apud* MELO, 2002, p. 64) defendeu a tese que:

Eles jogaram pesado para fazer a reforma. O problema é que os articuladores aqui caíram. Os principais articuladores foram atingidos pela CPI do Orçamento. Ibsen Pinheiro era um articulador que ia ser o presidente, Fiúza era o grande quadro. E outra coisa, a Casa ficou em anestesia coletiva com a CPI do Orçamento. Processo de cassação da CPI do Orçamento. Isso aqui era o assunto culminante. A Casa ficou – vamos dizer – em estado de choque, não tinha clima.

A segunda, oferecida por Jarbas Passarinho (*apud* MELO, 2002, p. 66), apresenta outras razões:

Mas houve um duplo movimento que, no meu entender, foi fatal para o caminho da revisão, interno e externo, endógeno e exógeno. O endógeno é do grupo de esquerda, tendo até tido reações muito grandes de não querer a Constituição; o PT não quis

autografar a Constituição. Agora [a Constituição] era intocável. Então, a reação começou a partir desses grupos. Agora, ao lado disso, a pressão exógena, o partido de massa. De modo que o grupo que tinha massa, trouxe a massa para fazer ligação com a ação interna de retardamento; era puramente questão de retardar... Mas eu acho que o malogro foi devido exatamente pela falta de vontade política. Não houve vontade política da maioria de comparecer para votar em função das eleições.

Se a Revisão de 1993 acabou por ser, no final das contas, um fracasso, e as razões apresentadas por Jarbas Passarinho são bastante consistentes, o anseio por reforma do texto constitucional não arrefeceu. Pelo contrário. Se durante o Governo Collor foram promulgadas 2 emendas, no Governo Itamar foram 8, sendo 6 de revisão; no Governo Fernando Henrique, 34; e no Governo Lula, 17.

Ou seja, a imensa maioria das emendas constitucionais aprovadas o foi depois da malograda Revisão Constitucional de 1993.

As reformas constitucionais que se seguiram vieram com o intuito principal de alteração da ordem econômica, sempre tão criticada no texto constitucional.

Dois grandes movimentos vieram nesse sentido. O primeiro foi quebra dos monopólios estatais, com a Emenda Constitucional nº 5, de 1995, e nº 9, também de 1995. A primeira possibilitava a concessão de serviços de gás canalizado; a segunda rompia com o monopólio do petróleo. O segundo movimento foi a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, com a Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

## **5. Considerações finais**

O tema da reforma constitucional se mostrou particularmente importante durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, o qual, quando constituinte, foi um dos responsáveis pelo formato que o texto constitucional veio a adquirir.

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o papel da Constituição para esse partido mudou de figura. Se no início do processo constitucional, ainda no ano de 1987, o partido era contrário à própria ideia de um texto burguês que jamais viria a refletir os anseios da classe trabalhadora em seu rumo para o socialismo, a partir das tentativas de reforma da Constituição promovida ao longo dos anos 90, o partido se viu transformado em defensor do texto constitucional que antes criticara.

Ao assumir a presidência, Lula viu-se diante do desafio de propor, ele próprio, reformas ao texto constitucional em áreas como previdência social, tributação, aposentadoria dos servidores ou reforma política. Boa parte dessas iniciativas viu-se frustrada pela própria incapacidade de o partido construir um consenso interno sobre o que deveria ser objeto de modificação no texto constitucional. O resultado foi o paulatino abandono de iniciativas

práticas de alterações do texto constitucional. Isso não impediu que os temas da reforma tributária ou da previdência permanecessem no discurso oficial ou no debate público. No entanto, para todos os efeitos práticos, não houve ações que passassem do campo das intenções. E considerando-se que o governo do Presidente Lula está na segunda metade de seu segundo governo, é de se duvidar que agora apresente propostas sérias de reformas constitucionais diante dos custos políticos que poderiam advir.

É de se imaginar que, em um próximo governo, o tema de reformar a Constituição volte à tona se um dos candidatos eleitos for de partido que atualmente se encontra na oposição. As reformas, pelo menos essas mais sensíveis ao eleitorado, dependerão, todavia, da construção de uma base sólida no Congresso.

Luís Roberto Barroso (1999, p. 44-5), em texto em geral bastante favorável à Carta de 1988, afirma que o texto se caracteriza por ser compromissório, analítico e dirigente. Compromissório é, aqui, o aspecto menos importante, já que trata da inexistência de um aspecto ideológico único. Vale fazer, no entanto, observações sobre o que é ser analítico e dirigente.

*Analítico*, para Barroso (1999, p. 45), é afirmar que:

A tradição brasileira, a complexidade do contexto em que foi desenvolvida a reconstitucionalização do país e as características de nosso sistema judicial inviabilizam a opção pela fórmula do texto mínimo, cuja importação seria um equívoco caricatural. É inevitável a constatação, todavia, de que o constituinte de 1988 caiu no extremo oposto, produzindo um texto que, mais que analítico, é casuístico e prolixo.

*Dirigente*, por sua vez:

O termo, trazido do constitucionalismo português, identifica uma opção pela inclusão no texto constitucional de grandes linhas programáticas, que procuram sinalizar caminhos a serem percorridos pelo legislador e pela Administração Pública. Estabelecem-se fins, tarefas e objetivos para o Estado e para a sociedade. Este tipo de constitucionalismo diminui, de certa forma, a densidade jurídica do texto, embora represente um esforço para condicionar a atuação dos Poderes e impulsioná-los na direção eleita pelo constituinte, notadamente em domínios como os da educação, cultura, saúde e realização de valores como a justiça social e os direitos a ela inerentes. O constitucionalismo dirigente é extremamente dependente da atuação do Congresso Nacional na edição de leis ordinárias necessárias ao desenvolvimento dos programas meramente alinhavados na Constituição.

Barroso (1999, p. 72), em geral simpático à Constituição de 1988, é, no entanto, enfático ao afirmar que a consequência inevitável é “a mutação constitucional constante”.

A ideia de uma constituição fez parte do próprio ideário do processo de redemocratização do país a partir já do início da década de 1970. A ideia de uma nova constituição não foi unânime, nem o processo que levou a ela foi isento de percalços. Boa parte desses percalços foi marcada, de um lado, por aqueles argumentos conservadores

apresentados por Albert Hirschman – perversidade, futilidade ou ameaça – ou, de outro, pelo argumento apresentado pelo chamado campo progressista de que o texto burguês saído da Assembleia Nacional Constituinte seria insuficiente ou incapaz de atender às demandas da classe trabalhadora.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte resultaram na segunda maior Constituição do Mundo, superada apenas pela Constituição da Índia. O resultado, na medida em que a Constituição se punha a tratar de uma variedade muito grande de temas, inclusive vários que não seriam necessariamente objeto de uma Constituição, é que ela acabou por ficar presa em uma armadilha: a tentativa de produzir um texto que pudesse dar vozes aos mais diferentes campos sociais resultou que a Constituição ficou amarrada às vicissitudes e necessidades de cada novo governo, que se sentiu na liberdade de oferecer alterações ao texto constitucional no momento em que visse necessidade de apresentar mudanças de rumo na política econômica, previdenciária, eleitoral, administrativa, do judiciário, do sistema financeiro etc.

Carlos Mário Veloso (1999, p. 9) afirmou que uma reforma parecia-lhe ter algumas premissas importantes e verdadeiras: “a) toda reforma tem uma finalidade; b) não há reforma perfeita; c) não há reforma pacífica; d) não há reformada acordada; e) toda reforma tem como referência a legislação anterior”.

Deixando de lado, os pontos “b” e “e” e concentrando-se nos pontos “a”, “c” e “d”, é de se verificar que a Constituição Brasileira, da forma como acabou por ser concebida, levou à situação em que os interesses existentes na sociedade brasileira no final dos anos 1980 não estão mais presentes ou deixaram de ter importância. De outro lado, o sistema político impõe um custo político alto para a alteração do texto constitucional.

Ou seja, se o desejo do Poder Executivo, diante de demandas diversas, é alterar sempre que necessário a Constituição, ele só consegue satisfazê-lo sob determinadas condições, tais como um amplo leque de apoios no Congresso Nacional ou alterações que tenham um baixo custo eleitoral. Assim, amplas reformas são difíceis de serem levadas a cabo. Fracassaram as tentativas iniciais, durante o Governo Collor; as reformas levadas a cabo pelo Governo Fernando Henrique foram apenas parcialmente bem-sucedidas; e o Governo Lula, após um início com tentativas de reformar inclusive pontos sensíveis para seu próprio partido, acabaram sendo deixadas de lado.

Parece que grandes reformas temáticas dificilmente terão chance de serem bem-sucedidas. Ao contrário, reformas pontuais têm muito mais chance de sucesso, e nada indica

que a cada novo Governo a bandeira de se promover alterações no texto constitucional seja abandonada.

Assim, o diagnóstico apresentado por Barroso há uma década continua válido: a Constituição Brasileira permanecerá, enquanto em vigor, em processo de mudança constante, dependendo sempre das necessidades e vontades do Governo de momento.

Por fim, não parece improvável que, no futuro, em situações-limite do quadro institucional, a Constituição Federal não seja objeto de algum tipo de processo de revisão ampla, a ser realizado com o quórum de maioria simples. Esse tipo de proposta circula como balão de ensaio com alguma frequência, e é possível que, sob as condições adequadas, venha a prosperar.

### **Referências bibliográficas**

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?). In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (org.). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 37-73.

BASTOS, Celso Ribeiro. A constituição de 1988. In: D'ÁVILA, Luis Felipe Chaves (org.). *As constituições brasileiras: análise histórica e propostas de mudanças*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 83-93.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORJA, Célio. O povo não sabe o que é constituinte. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 49-52.

CÂMARA, Hélder. Por uma divisão mais justa das riquezas. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 79-82.

CARDOSO, Fernando Henrique. A luta entre o Brasil moderno e o arcaico. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 65-69.

FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (org.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Nunca houve momento mais propício na história do Brasil. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 17-21.

GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice R. A educação na reforma da Constituição. In: D'ÁVILA, Luis Felipe Chaves (org.). *As constituições brasileiras: análise histórica e propostas de mudanças*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 167-181.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

MACHADO, Regina Helena. *Reforma do Estado ou reforma da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MERCADANTE, Paulo (coord.). *Constituição de 1988: o avanço do retrocesso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

MORAES, Alexandre de (coord.). *Os 10 anos da Constituição Federal: temas diversos*. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Antonio Ermírio de. Lanças sólidas de um Quixote bem-sucedido. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 29-34.

POLETTI, Ronaldo. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

PORTO, Noêmia A. G. Constituição dirigente, o direito à legislação e as omissões inconstitucionais. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro (coord.). *Constituição Federal 15 anos: mutação e evolução*. São Paulo: Método, 2003. p. 193-223.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Males que vêm para o bem. *O Estado de S. Paulo*, 6 jul. 2008. Caderno A, Seção Espaço Aberto, p. A2, c. 1-3.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico – vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *15 anos de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Luiz Inácio da. Uma constituição para os que ganham salário mínimo. In: CORRÊA, Villas-Bôas (coord.). *O país que nós queremos*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 93-97.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *O pensamento constitucional brasileiro: ciclo de conferências realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

VELOSO, Carlos Mário. Reforma do Judiciário. In: Academia Internacional de Direito e Economia em São Paulo. *Reformas Constitucionais*. São Paulo, p. 9-16, 1999.